

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

VÍCTOR MANUEL ORANTES AYALA

GUATEMALA, MAYO DE 2022

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL “C” DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

VÍCTOR MANUEL ORANTES AYALA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, mayo de 2022

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Licda. María de los Ángeles Castillo.
Vocal: Lic. Rony López.
Secretaria: Licda. Rosalyn Amalia Valiente Villatoro.

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Doris Anabela Gil Solís.
Vocal: Licda. Aura Marineli Pérez.
Secretario: Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez.

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”.
(Artículo 43 de Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, doce de mayo de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, GUSTAVO ADOLFO PÉREZ REYES
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
VÍCTOR MANUEL ORANTES AYALA, con carné 201312062,
 intitulado ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ
Vocal I en sustitución del Decano



Fecha de recepción 14/05/2021

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

Gustavo Adolfo Pérez Reyes
 Abogado y Notario

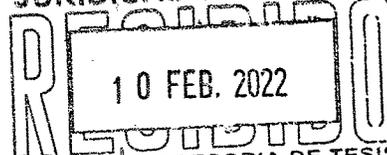


Lic. Gustavo Adolfo Pérez Reyes
Calzada Roosevelt 33-58 Zona 7 Oficina 606 Sexto Nivel
Guatemala, Guatemala
Abogado y Notario
Colegiado 8709



Guatemala 09 de febrero de 2022

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES



Nora:
Firma:

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos.
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Licenciado:

De acuerdo al nombramiento de fecha doce de mayo de 2021, recaído en mi persona, he procedido a asesorar la tesis del bachiller Víctor Manuel Orantes Ayala, intitulado **ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**, en virtud de lo analizado me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

- I. En cuanto al contenido científico y técnico de la tesis, el estudiante analizó jurídicamente lo fundamental, y al practicar el análisis correspondiente del intitulado: **ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**.
- II. En la tesis se utilizó suficientes referencias bibliográficas acorde al tema en cuestión, por lo que considero que el bachiller resguardó en todo momento el derecho de autor, elemento indispensable a tomar en cuenta para el desarrollo de la investigación. De manera personal me encargué de guiar al estudiante en los lineamientos de todas las etapas correspondientes al proceso de investigación científica.
- III. En la investigación, el bachiller utilizó el método analítico, interpretando la Constitución Política de la República de Guatemala, Instrumentos Internacionales y normativa ordinaria. La técnica utilizada fue la documental, la cual se utilizó para recabar datos de diversas fuentes bibliográficas acerca del tema.
- IV. En cuanto al desarrollo de los capítulos, el sustentante desarrolló adecuadamente cada uno, en virtud que aportó el contenido necesario acorde a la investigación, pues en los mismos se especifica claramente

Lic. Gustavo Adolfo Pérez Reyes
Calzada Roosevelt 33-58 Zona 7 Oficina 606 Sexto Nivel
Guatemala, Guatemala
Abogado y Notario
Colegiado 8709



el problema en cuestión y la problemática que es **ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.**

- V. En la conclusión discursiva el bachiller hace alusión al problema consistente en **ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.** Es correcta y oportuna, planteada a los conflictos encontrados en el desarrollo de la investigación, y se proponen soluciones variables para los mismos.
- VI. Declaro que no soy pariente dentro de los grados de ley del estudiante y otras consideraciones que estime pertinentes y que puedan afectar la objetividad del presente dictamen.

Considero que el trabajo de tesis del bachiller **Víctor Manuel Orantes Ayala**, efectivamente reúne los requisitos de carácter legal, por tal motivo que me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo treinta y uno (31) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Atentamente;

*Gustavo Adolfo Pérez Reyes
Abogado y Notario*

Lic. Gustavo Adolfo Pérez Reyes
Abogado y Notario

Dirección: Calzada Roosevelt 33-58 zona 7 oficina 606 sexto nivel.
Correo: gustavoperez27@hotmail.com
Teléfono: 5698-2714



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 10 de febrero de 2022.

Atentamente pase a Consejero de Comisión de Estilo, YESMIN MARÍA ORELLANA POROJ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (a) estudiante VÍCTOR MANUEL ORANTES AYALA, con carné número 201312062, intitulado ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Luego de que el estudiante subsane las correcciones, si las hubiere, deberá emitirse el dictamen favorable de comisión de Estilo, conforme lo establece el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencias Jurídica y Sociales y del Examen General Público.

"ID Y ENSEDA A TODOS"



Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis





Guatemala 15 de febrero de 2022

**DR. CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
JEFE DE UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIA JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**



Estimado Doctor:

Respetuosamente a usted informo que procedí a revisar la tesis del bachiller Víctor Manuel Orantes Ayala, la cual se titula **ANTINOMIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.**

Le recomendé al bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se le otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



**Lic. Yesmin María Poroj Orellana
Docente consejera de la Comisión de Estilo**

C.C. Unidad, estudiante.

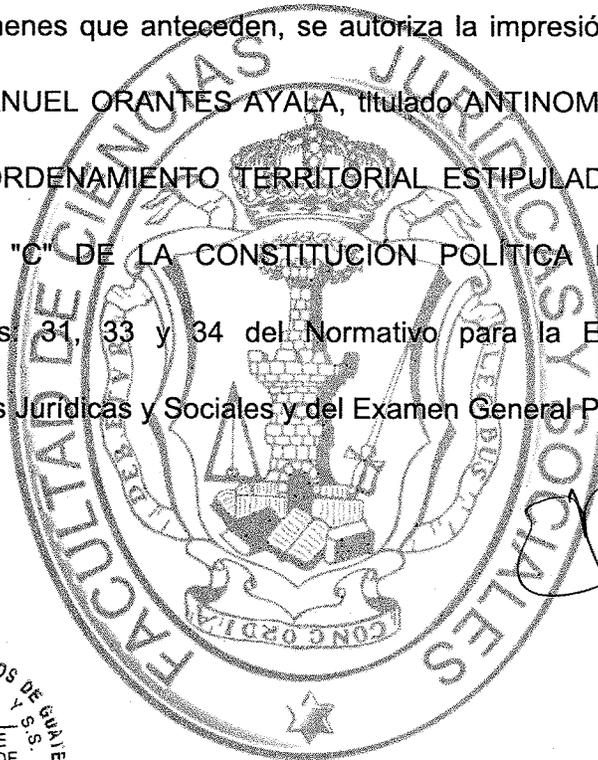


USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, cuatro de abril de dos mil veintidos.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante VÍCTOR MANUEL ORANTES AYALA, titulado ANTIMONIA JURÍDICA SOBRE LA COMPETENCA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTIPULADA EN LOS ARTÍCULOS 225 Y 253 LITERAL "C" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLCA DE GUATEMALA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.



CEHR/JPTR.

[Signature]
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 FAC. DE C.C. J.J. Y S.S.
 UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
 GUATEMALA, C. A.

[Signature]
 FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 SECRETARIA
 GUATEMALA, C. A.

[Signature]
 FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 DECANO
 GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

A DIOS: Por ser fuente de inspiración y por tantas bendiciones recibidas. Gracias.

A MI MADRE: Olga Estela Ayala, por ser ejemplo de lucha, dedicación y valentía, gracias por dedicar tu vida a tus hijos, eres un ejemplo para mi vida. Te amo.

A MI HERMANO: Carlos Arturo Orantes Ayala, por su apoyo y cariño en todo momento.

A TI: Jacqueline, por tu amor, tu apoyo incondicional, por siempre alentarme y estar a mi lado en todo momento, eres un ejemplo y un orgullo para mí.

A MI FAMILIA: Por su apoyo incondicional y cariño, Yesmin, Maricruz, Pablo, Pablo Ricardo, Celia Evangelina (Q.E.P.D), Fernando, Mishel, Verónica, Rene Ruano (Q.E.P.D), Sayra, Ale, Rene, Luis Fernando, Elida Nájera. Son parte muy importante de mi vida.

A MIS ABUELOS: Agustina Ayala (Q.E.P.D), formaste una gran mujer, Joaquín Martínez (Q.E.P.D).



A MIS AMIGOS:

Por todos los momentos compartidos, su apoyo y cariño, Gladys, Luis Ángel, Luis Alfredo, Ángel Josué.

A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, mi Alma Mather, gracias por abrirme las puertas y brindarme la oportunidad de cumplir una de mis metas.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, tus aulas son fuente de conocimiento y valores es un orgullo pertenecer a esta facultad. gracias por brindarme conocimiento y formarme como profesional del Derecho



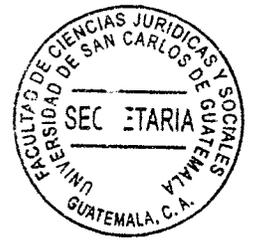
PRESENTACIÓN

El tipo de investigación desarrollada fue cuantitativa; consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través del desarrollo exacto de las actividades, objetos, procesos y sujetos en donde se plantea el problema; para que, a partir de este, se le pueda dar una solución al mismo.

Fue realizada en el ámbito del derecho administrativo y derecho municipal, debido a que estas dos convergen para poder determinar la forma en la cual debe de aplicarse dentro del territorio nacional el Plan de Ordenamiento Territorial y como este se desarrolla en el país. El trabajo fue realizado en el año 2021 en los meses de enero a junio.

El objeto es señalar la antinomia generada entre lo normado en los artículos 225 y 253 literal "c" respecto a la forma en la cual debe de funcionar el ordenamiento territorial en Guatemala, de tal manera que se tenga claro a quien corresponde esta función dentro de las circunscripciones municipales del país.

El aporte principal que se pretende establecer es la importancia de que exista una forma legal que deje en claro a quien le corresponde dentro del contexto municipal ser el encargado del ordenamiento territorial y como esta se desarrolla en el país.



HIPÓTESIS

Existe un conflicto de competencia de ordenamiento territorial entre el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y las Municipalidades, por lo tanto, es preciso que se establezca como debe de realizarse la aplicación de estos en Guatemala.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En la investigación, se utilizó una hipótesis descriptiva en donde se describió un problema y se consideró una solución al mismo; en el sentido de que se debe de establecer a quien debe de corresponderle el plan de ordenamiento territorial de Guatemala, ya que en la actualidad se ha generado una antinomia al respecto, toda vez que la Constitución Política de la Republica de Guatemala determina que será el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, así como las municipalidades, creando una antinomia jurídica, por lo que debe de determinarse a quien le corresponde.

En tal sentido la hipótesis se comprobó como válida, toda vez que se determinó que es necesario que se realice una solución a la antinomia jurídica a los artículos 225 y 253 literal c de la Constitución Política de la Republica de Guatemala, de tal forma que quede claro a quien le corresponde esta función en el territorio nacional. Para la investigación, fueron utilizados, los métodos deductivo e inductivo.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPITULO I

1. El Estado y la administración pública.....	1
1.1. Origen del Estado.....	1
1.2. Definición de Estado.....	2
1.3. Deberes del Estado.....	4
1.4. Elementos del Estado.....	7
1.4.1. El Gobierno y la división de poderes.....	9
1.5. Fines del Estado de Guatemala.....	13
1.6. Características del Estado de Guatemala.....	15
1.7. Definición de administración pública.....	17
1.8. Características de la administración pública.....	19
1.9. Elementos de la administración pública.....	20
1.10. Principios de la administración pública.....	24

CAPITULO II

2. El derecho municipal y la administración pública municipal.....	27
--	----

2.1. Definición de derecho municipal.....	27
2.2. Objeto del derecho municipal.....	30
2.3. Administración pública municipal.....	31
2.4. El municipio y la administración municipal.....	34
2.5. Funciones del municipio.....	37
2.6. Relación entre derecho municipal y administración municipal.....	39
2.7. El ordenamiento territorial municipal.....	40

CAPITULO III

3. El sistema de consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	43
3.1. Antecedentes.....	43
3.2. Principios generales del del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	45
3.3. Objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	46
3.4. Definición.....	46
3.5. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural -CONADUR-.....	49
3.6. Consejo Comunitario de Desarrollo.....	52

CAPITULO IV

4. Antinomia Jurídica sobre la competencia del ordenamiento territorial estipulada en los artículos 225 y 253 literal "c" de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.....	55
---	----



Pag.

4.1. Consideraciones Generales.....	55
4.2. Antinomias Jurídicas.....	58
4.3. La importancia del ordenamiento territorial en Guatemala.....	62
4.4. Antinomia Jurídica sobre la competencia del ordenamiento territorial estipulada en los artículos 225 y 253 literal "c" de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.....	64
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	69
BIBLIOGRAFIA	71



INTRODUCCIÓN

La investigación que precede se fundamenta en la manera en la cual en la actualidad existe un conflicto que genera el determinar quién es en realidad el que posee la capacidad para aplicar las políticas de ordenamiento territorial, toda vez que no está claro y la Corte de Constitucionalidad no se ha pronunciado sobre este tópico, por lo que ambas instituciones poseen la misma competencia en tal sentido, es preciso que se establezca que institución debe de ser responsable del urbanismo y la organización territorial dentro de la jurisdicción de su territorio.

El objetivo de la investigación fue el siguiente: Determinar la antinomia generada entre lo normado en los artículos 225 y 253 literal "c" respecto a la forma en la cual debe de funcionar el ordenamiento territorial en Guatemala, de tal manera que se tenga claro a quien corresponde esta función dentro de las circunscripciones municipales del país.

La hipótesis fue la siguiente: Existe un conflicto de competencia de ordenamiento territorial entre el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y las Municipalidades, por lo tanto, es preciso que se establezca como debe de realizarse la aplicación de estos en Guatemala.

El trabajo de investigación está estructurado en cuatro capítulos: En el primero, se desarrolló al Estado de Guatemala y la Administración Pública; el segundo, Las municipalidades en Guatemala; el tercero, El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; el cuarto, se realizó un análisis, Antinomia jurídica sobre la competencia del



ordenamiento territorial estipulada en los artículos 225 y 253 literal "c" de la constitución política de la república de Guatemala.

Fueron utilizados los siguientes métodos en la investigación: El Método analítico: Consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Es necesario entonces analizar la importancia que tiene el plan de desarrollo territorial y la administración pública en Guatemala, El Método sintético: Es el que lleva a cabo el estudio de un problema partiendo de los conocimientos generales del mismo, para poder identificar posteriormente los aspectos particulares que lo componen.

Según este método se utilizará sistemáticamente los elementos que se pueden encontrar en la problemática propuesta con el fin de reencontrar la individualidad de éste, en tal sentido se analizarán los aspectos que conforman a la administración pública, las municipalidades, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el plan de ordenamiento territorial. Se utilizó también la técnica bibliográfica en el proceso de la investigación científica, se dirige a la recolección de datos cuya fuente es secundaria; es decir, fuentes que describen, conservan y transmiten por algún medio físico, un hecho o un fenómeno.

La investigación pretende sentar un precedente respecto los procesos de planeación territorial y como este funciona dentro de territorial de tal manera que se pueda determinar la forma en la cual este debe de llevarse a cabo dejando en claro la actividad que se desarrollará dentro del territorio nacional, por cada institución.

CAPÍTULO I



1. El Estado y la administración pública

Es necesario analizar cómo funciona el Estado de Guatemala y su incidencia en la administración pública dentro del mismo, para tener un entendimiento mayor sobre este tópico, así como la forma en la cual se aborda la corrupción en la misma, es por ello que a continuación iniciaremos conociendo los conceptos básicos del Estado para poder más adelante comprender la forma en que se desarrolla, su importancia e incidencia en la ciudadanía.

1.1. Origen del Estado

La evolución histórica de la humanidad ha hecho que a lo largo del tiempo las sociedades a través de las disciplinas políticas hayan desarrollado el Estado como una sociedad organizada y estructurada; la doctrina, al referirse a esta institución lo considera como un aparato que converge la estructura social con el poder estatal de tal cuenta se refiere al Estado: "no como autoridad simplemente o como la relación bipartita entre gobernadores y gobernados, sino entendida también como una estructura social, y el Estado como poder."¹

La sociedad, en su evolución histórica, se organizó en torno a una forma de vida, que es impulsada desde el principio de las sociedades por ese órgano social, y se sustenta en

¹ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del estado**. Pág. 167.



un sistema económico, éste representa una fuerza que da poder, de tal cuenta que el poder y la sociedad parten del mismo punto.

El poder inicialmente se individualizó en una persona, en algunos casos en el más fuerte, en otros en ancianos, quienes representaron a la autoridad o jefe, en su cosmovisión algunas sociedades dieron esa ventaja a personas que representaban la voluntad divina, pero la cohesión social dividió la sociedad en gobernantes y gobernados. Es en este contexto donde surge el Estado como entidad jurídica encargada de velar por los derechos de las personas dentro de un territorio determinado.

1.2. Definición de Estado

El Estado se origina a través de la manera en la cual las personas organizadas como una población, tuvieron a bien la necesidad de las personas de agruparse y así convivir con las demás para poder desarrollarse a plenitud de una manera más fácil, por lo que se creó una entidad de derecho para poder garantizar los derechos de las personas dentro del territorio donde se habían asentado.

Se puede determinar entonces que el Estado como institución ha existido desde los albores de la humanidad, es por esto que las primeras edificaciones humanas, eran llamadas ciudad-estado por lo que únicamente se tomaban la molestia de brindar los derechos a los habitantes de estas a pesar de tener ciudades vecinas.

“El Estado es un orden jurídico, parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente



delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho internacional.² Lo anterior quiere decir que el Estado es una institución que se encarga de velar por los derechos de las personas que viven dentro de un territorio, a través de normas jurídicas diseñadas, planeadas y promulgadas para tal efecto.

“El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.³ Se puede decir entonces que la sociedad se siente protegida a través de la intervención del Estado respecto a la manera en la cual le piden que se le otorguen los derechos humanos conducentes para tal efecto.

Hay varias teorías para explicar al Estado, existen teorías que lo consideran como un organismo, como una expresión de espíritu, como una institución, corporación o un sistema normativo, por lo que se hace necesario profundizar en las mismas.

En cuanto a conceptualizar al Estado como organismo, menciona que el Estado no es creado por la naturaleza, sino que es el resumen, la síntesis de la actividad política, de una sociedad y que normalmente se plasma en la ley.

En tal sentido, se puede determinar qué Estado como aquella persona jurídica capaz de adquirir derechos y obligaciones, reconocido internacionalmente, y que posee un territorio determinado en donde ejerce su poder soberano y que ha sido delegado a través del

² Sierra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Pág. 11.

³ García Máynez, Eduardo. 2004 *“Introducción al derecho”*. México; Editorial Porrúa. Pág. 98.



pueblo democráticamente con el fin de que exista una armonía y paz social por la cultura, las costumbres para gobernados y gobernantes.

1.3. Deberes del Estado

Los deberes del Estado se resumen como la manera en la cual se les otorgan a los habitantes los derechos en virtud del ordenamiento jurídico que trata de establecer los principios que son otorgados a las personas habitantes de un territorio.

Es por esto que se puede determinar que los deberes del Estado son los distintos principios que tratan de establecer los derechos de las personas dentro del territorio; en otras palabras, se puede afirmar que los deberes del Estado es el garantizar los derechos básicos de las personas.

En tal sentido, se puede determinar que las formas en las cuales se reglamentan estos deberes son los principios constitucionales de derecho. Los cuales se pueden agrupar de la manera siguiente:

- a. **Protección a la vida:** la vida es considerada como valor, derecho, principio fundamental, mediante el cual el ser humano vive, para el efecto la biología la define como: “capacidad de nacer, crecer, reproducirse y morir”.⁴ consiste en el derecho esencial y básico mediante el cual surgen todos los demás derechos y valores

⁴ Reyes Garcia, Mayra Alejandra. **Análisis Constitucional de los Deberes del Estado.** Pág. 34.



esenciales de la persona, es decir giran alrededor de él, motivo por el cual se entiende que es una obligación fundamental del Estado, y que en la Constitución Política de la República es reconocida desde su preámbulo de la siguiente manera: “afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social”.

Entonces, al ser considerado como un derecho esencial mediante el cual se derivan otros derechos, estos deben de ser normados de igual manera para que la persona humana logre desarrollarse en plenitud en cualquier ámbito sea social, familiar, laboral.

b. Seguridad: es considerada como confianza, certeza jurídica, que brinda el Estado a través de un sistema jurídico basado en derecho y respetando la norma fundamental, que es la Constitución Política de la Republica de Guatemala, es dar cumplimiento al derecho y la realización de la justicia a través de la certeza de seguridad que debe de brindar el estado a todos sus ciudadanos por medio de sus instituciones creadas y diseñadas para este fin. Según la Corte de Constitucionalidad en sentencia dictada de fecha 29 de enero del año 2009, dictada dentro del expediente número 35-2008 determinó en ese sentido lo siguiente: “En cuanto a la seguridad jurídica, que establece el artículo relacionado se refiere, concretamente, a la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un Estado de Derecho, hacia el ordenamiento jurídico, en tal virtud las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales, deben actuar observando dicho principio, respetando las leyes vigentes y principalmente la ley fundamental”.⁵

⁵ Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. Gaceta No. 91. Expediente 3350-2008. Fecha de sentencia: 29/01/2009.



c. Libertad: el diccionario de la real academia de la lengua española define libertad como la “Facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos”⁶.

En la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra regulado de la siguiente manera: “Artículo 4. Libertad e igualdad. En Guatemala los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tiene iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.” Se puede afirmar que, la libertad como esa autonomía personal de poder dirigirse y elegir, el ser dueño de los actos propios nunca olvidando las normas establecidas para no transgredir un derecho ajeno, esa autonomía que posee el ser humano de elegir entre el bien y el mal responsablemente, es decir asumiendo las consecuencias de sus actos.

d. Integridad: se puede definir como: “se entiende como un conjunto de condiciones físicas, psíquicas y morales que le permiten al ser humano su existencia, sin sufrir ningún tipo de menoscabo en cualquiera de estas tres dimisiones.”⁷

Consiste entonces, en el reconocimiento del derecho de la vida que todo ser humano tiene, y todas las condiciones o situaciones que se den, mediante las cuales el ser

⁶ Gaceta No. 86. de la Corte de Constitucionalidad. Expediente. 25-2007. Fecha de sentencia: 20/11/2007.

⁷ <http://www.cintras.org/textos/congresodh/elderechoalaintegridadjmg.pdf>. (consultada: 2 de septiembre del 2021).



humano logra desarrollarse en todos los ámbitos físicos, psíquicos y morales, el respetar estas condiciones y brindarle los medios necesarios para lograrlo.

De esa cuenta los valores jurídicos esenciales mencionados anteriormente y regulados en la Constitución Política de la República, al ser garantizados por el Estado, cumplen con su función, ya que es éste el ente encargado de velar por su reconocimiento y protección, a través de las normas que integran el ordenamiento jurídico.

Garantizando al ser humano su desarrollo íntegro como persona y alcanzando el bien común, cabe mencionar que el valor jurídico más importante del cual dependen los demás valores es la vida, por lo que es obligación del Estado el garantizarla siempre.

1.4. Elementos del Estado

Los elementos del Estado son todos aquellos componentes indivisibles que lo comprenden, y que son esenciales para el normal desarrollo del Estado mismo y para que pueda llegar a cumplir con todos sus fines; entre los elementos del Estado hay tres que resaltan: el territorio, el poder, el pueblo, estos se mencionan y se desarrollan por varios autores y expertos en la materia.

“Para que el Estado surja son necesarios la existencia de la comunidad humana y la absoluta necesidad de un aire territorial, en el que se manifieste su dominio e independencia, pero Carlos S.Fayt adiciona como elementos esenciales al derecho y el



poder, y denota una subdivisión siendo los elementos modales la soberanía y el imperio de la ley.”⁸

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

En el artículo citado se mencionan como los elementos del Estado, el pueblo, el territorio y el poder; sin embargo, existen otros artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala como los artículos 1 y 2 que implícitamente mencionan el elemento de la Población; el artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala menciona el territorio como elemento del Estado, al indicar que “el Estado ejerce plena soberanía sobre el territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos.

El artículo 152 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala establece que el poder proviene del pueblo y su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la propia Constitución y la ley. En virtud de todo lo expuesto, pueblo, territorio y poder son los elementos que constituyen el Estado. Pueblo una agrupación de seres humanos. El territorio como el espacio físico hasta donde alcanza la soberanía de cada Estado.

⁸ Sierra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 320.



El poder considerado como esa fuerza dominante capaz de dirigir la actividad política y jurídica del Estado.

En otras palabras, el Estado debe de estar conformado por un grupo social de personas, localizado dentro de una superficie terrestre denominada territorio, dotado de un poder de mando soberano y un orden jurídico general que encaminen al mismo a cumplir con sus fines.

Dentro de los elementos del Estado, se pueden mencionar los siguientes:

- a. Poder: Que se define como la política que desarrolla cada país, la cual lo hace soberano para poder realizar su propio ordenamiento jurídico.
- b. Población: Que se refiere al elemento humano de cada territorio, quienes habitan determinada razón.
- c. Territorio: Esto responde al espacio físico de cada país.

1.4.1. El Gobierno y la división de poderes

Para poder establecer cómo funciona el Estado de Guatemala es necesario establecer cómo funciona el mismo dentro del territorio nacional, en ese sentido se debe de citar el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: "Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a



sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.”

Lo cual quiere decir que el Estado de Guatemala, tiene como características el ser un Estado libre, sin que se limite bajo ninguna circunstancia la libertad del mismo, además de ser independiente y con la capacidad de autogobernarse y gestionarse, sin estas características se puede determinar que no puede funcionar el mismo como un país; en tal sentido se incumpliría la segunda parte del artículo, la cual consiste en otorgar a los habitantes de la república sus derechos y libertades dentro del territorio nacional.

Por su parte el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala afirma: “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los organismos ejecutivo, legislativo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida.”

Desarrollando lo anterior, se puede determinar que la soberanía a la cual se refiere el artículo anterior se realiza a través de la división de poderes dentro del Estado. En tal sentido se puede determinar que el sistema de gobierno guatemalteco está integrado por tres poderes los cuales se desarrollaran a continuación:

a. Organismo Ejecutivo: es el encargado de la función gubernamental política y administrativa. Este organismo se distingue del poder legislativo, ejercido generalmente por el parlamento, que promulga o revoca leyes y del poder judicial, que interpreta, hace respetar o invalida las mismas, debido a que es el encargado de



concebir y ejecutar políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen que ser aplicadas; representa a la nación en sus relaciones diplomáticas, sostiene a las fuerzas armadas y en ocasiones aconseja con respecto a la legislación.

La teoría política de la división entre el ejecutivo y los demás poderes del Estado era conocida ya en las antiguas civilizaciones clásicas de Grecia y Roma, y fue aplicada con un alcance limitado en algunos gobiernos medievales. Dentro del poder ejecutivo, se suelen diferenciar las figuras de jefe de Estado, gobierno y administración. En la legislación guatemalteca el organismo ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución Política de la República en los artículos del 182 al 202 y es desarrollado por la ley del organismo ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República y leyes conexas.

b. Organismo Legislativo: es el organismo encargado de normar las funciones y el procedimiento parlamentario del estado, está compuesto por diputados que integran el Congreso de la República. Este organismo lo encontramos regulado en la Constitución Política de la República, en los Artículos del 157 al 181, que establecen la potestad legislativa e integración del Congreso de la República, así como aspectos importantes de su estructura y funcionamiento, entre ellos podemos encontrar, las sesiones que deben de celebrar, el quórum para tomar decisiones, especialmente la autorización a los diputados para que desempeñen otros cargos públicos, prerrogativas de que gozan los diputados del congreso de la república, requisitos para el cargo de diputado al congreso de la república, prohibiciones e incompatibilidades del cargo y la forma de elegir su junta directiva, comisiones de trabajo y comisión permanente.



del cargo y la forma de elegir su junta directiva, comisiones de trabajo y comisión permanente.

Regula también las atribuciones específicas del Congreso de la República de Guatemala, el derecho de interpelar a los ministros de estado, efectos de la interpelación, asistencia de ministros al Congreso de la República de Guatemala, atribuciones específicas, mayoría calificada, procedimiento consultivo y específicamente, el proceso de formación de las leyes. Lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Congreso de la República, lo encontramos regulado en la ley orgánica del organismo legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

c. El Organismo Judicial: es el encargado de administrar la justicia con independencia y potestad de juzgar por medio de tribunales jerárquicamente, organizados y estructurados jurisdiccionalmente en cuatro niveles, que son:

- La Corte Suprema de Justicia;
- Tribunal de Segunda Instancia;
- Tribunal de Primera Instancia;
- Juzgado de Paz.

Los cuales están integrados por personal y jueces independientes, que de acuerdo a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes hacen valer mediante una acción legal la justicia, la verdad y la equidad. Este organismo lo encontramos regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos 203 al 222, que dota a esta institución de la potestad de juzgar, creando las condiciones esenciales de la administración de justicia, las garantías que posee, el



derecho de antejuicio para magistrados y jueces, los requisitos para ser magistrado o juez, el período de funciones de magistrados y jueces, el nombramiento de jueces y personal auxiliar.

Todo lo relativo a los principios y reglas de aplicación de las leyes, interpretación de la ley, obligación de resolver, el debido proceso y otras reglas relacionadas con la aplicación de las leyes en el tiempo, documentos provenientes del extranjero y plazos judiciales, así como lo relativo a las funciones del organismo judicial, tanto administrativas como jurisdiccionales y todas aquellas disposiciones comunes a todo proceso, lo encontramos regulado en la ley del organismo judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República.

1.5. Fines del Estado de Guatemala

Es necesario establecer en qué consiste la finalidad del Estado, por lo tanto, se puede determinar que el Estado como persona jurídica, tiene derechos obligaciones que le atañen por su creación. En ese sentido; se puede afirmar que los principales derechos y obligaciones del Estado, radican en los aspectos siguientes:

- a. Ser soberanos;
- b. Defender el territorio;
- c. La estructura de Estado y sus órganos de gobierno;
- d. Establecer un sistema bancario;
- e. Constituir un sistema tributario;
- f. Erigir las estructuras de defensa interna y externas;
- g. Crear el orden jurídico;
- h. Instituir las bases para el desarrollo;



i. Instaurar las bases para las relaciones con el exterior;

Es por esto que se hace necesario el estudiar, en qué consiste la finalidad del Estado, toda vez que tiene que cumplirse lo conducente para cumplir con sus derechos y obligaciones, para con la sociedad y la población en primer lugar, así como para consigo mismo.

En ese sentido, se puede determinar que, para Gerardo Prado, el Estado tiene dos finalidades, los cuales se encuadran de la siguiente forma: "a. Fines subjetivos de los hombres, o sea los múltiples fines que, con el Estado, persiguen lograr todos o la mayoría de los hombres; y, b. Fines objetivos del Estado, o fines que causal y teológicamente le dan sentido. Esto significa que es aquello que debe realizar o cumplir el Estado como organización de un pueblo, quedando implícitas las causas finales de la conservación del orden que determinan la organización o sea las causas de la existencia del Estado y el poder".⁹

En virtud de lo anterior, se puede aseverar que la finalidad mayor del estado, consiste en la consecución del bien común para sus habitantes. Es por esto que se puede considerar que el orden jurídico, cuya unidad resulta del derecho fundamental que está en la Constitución Política de la República de Guatemala y el poder que lo garantiza tienden a realizar un bien público o común distinto de los bienes particulares de los individuos, como valor que expresa la plenitud del bien humano en una sociedad territorialmente limitada.

⁹ Prado, Gerardo. **Teoría del Estado**. Pág. 90.



El bien común es el fin que persigue todo tipo de sociedad, y bien público es el fin específico que trata de alcanzar la sociedad estatal. Siempre que los hombres se agrupan socialmente para obtener un fin que beneficie a todos, será este un bien común.

El Estado también persigue el bien común, pero con la especialidad de establecer que es una sociedad muy amplia, en ese sentido, se debe de diferenciar el bien común particular del bien común público, la actividad política, es otro ejercicio del Estado que consiste en la búsqueda de lo bueno y lo útil para la sociedad, de tal manera que se pueda determinar en que realmente consiste el bien común; es por esto que la finalidad del Estado, se circunscribe que es meramente formal; manifestándose en el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían surgir conforme vayan existiendo nuevas necesidades para el ser humano.

“La finalidad del Estado ha dependido de las condiciones históricas, económicas, políticas o sociales que hayan surgido a los seres humanos”.¹⁰

1.6. Características del Estado de Guatemala

La característica del estado de Guatemala, se puede afirmar que consta de tres aspectos fundamentales, los cuales se desarrollaran a continuación:

¹⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 119.



- a. **Es Republicana:** Lo cual quiere decir que es lo conducente a una República, lo cual establece que el poder público solo será electo y cumplirá funciones por un tiempo determinado. El principal canal de participación ciudadana en la República es el voto. Las elecciones deben ser libres y el voto secreto, de esta manera, los ciudadanos pueden ejercer su participación sin presiones ni condicionamientos. Artículo 140 de la constitución Política de la República de Guatemala.
- b. **Democrática:** Esto quiere decir que el sistema de elección responde a la manera en la cual los líderes del Estado serán electos por la mayoría de la población de tal forma que sea la población quien elige a sus autoridades a través de la una elección popular. Artículo 140 de la constitución Política de la República de Guatemala.
- c. **Representativa:** Debido a que cada departamento de la Republica de Guatemala es representado por una persona que debe de ser electa a través de la elección popular, el mismo lo representará en el Congreso de la República, con el objeto de promover las acciones necesarias para suplir cualquier vicisitud que surja en el departamento y a la población que representa de tal forma que se tenga voz y voto en todos los asuntos de mayor importancia para sus representados, atendiendo así a las necesidades de estos, dando importancia a temas de seguridad, salud, educación, vivienda y desarrollo de las comunidades. Deberá de atender asuntos de interés tanto regionales y nacionales. Se encuentra fundamentado en el Artículo 140 de la constitución Política de la República de Guatemala.



1.7. Definición de administración pública

La administración pública, como su nombre lo indica, es la manera en la cual un Estado desarrolla como se deben de prestar los servicios públicos dentro de un territorio determinado.

La administración pública, siempre ha existido ya que desde la antigüedad cuando se elegían a los monarcas, estos se preocupaban de la población a la cual gobernaban, por lo que era necesario que estos tuvieran servicios mínimos para subsistir y que hubiera leyes para el correcto desarrollo de las relaciones entre Estado y gobernados.

“La acción gubernamental cuando dispone lo necesario para cumplir las leyes, promover los intereses públicos y resolver las cuestiones planteadas al aplicarse lo mandado; o sea, lo relativo a la legislación, al bienestar y a la justicia”.¹¹ Se puede determinar entonces que la administración se define como la forma en la cual el gobierno establece la forma en la cual se debe de desarrollar la relación entre el gobierno y el gobernado a través de normas jurídicas, que tratan de garantizar la armonía entre las personas dentro del territorio determinado, procurando la consecución del bien común como finalidad del Estado.

Esto queda plasmado en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.” Esto determina

¹¹ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 46.



la importancia que tiene en Guatemala la administración pública, determinando que el Estado será creado para la protección de las personas, lo cual se debe de realizar a través de la promulgación de leyes y reglamentos necesarios para garantizar que esto se realice en el territorio nacional, también establece que la única finalidad del Estado de Guatemala, es la consecución del bien común.

Sobre este tópico, la Corte de Constitucionalidad, establece: "la Constitución Política de la República de Guatemala dice en su artículo 1 que el Estado de Guatemala protege a la persona, pero añade inmediatamente que su fin supremo es la realización del bien común, por lo que las leyes... pueden evaluarse tomando en cuenta que los legisladores están legitimados para dictar las medidas que, dentro de su concepción ideológica y sin infringir preceptos constitucionales, tiendan a la consecución del bien común. Al respecto conviene tener presente que la fuerza debe perseguir objetivos generales y permanentes, nunca fines particulares".¹² En tal sentido se puede determinar que el bien común es la finalidad del Estado de Guatemala, por lo que la administración pública, debe de buscar este aspecto para que se vuelva una realidad establecer el bien común de las personas.

La administración pública por su parte puede ser considerada, en cuanto a su concepto, fundamentalmente, desde dos puntos de vista: subjetivo y objetivo. En el primer sentido se entiende por administración pública un conjunto de órganos; en el segundo una actividad. Ambos puntos de vista se distinguen en todo momento por la doctrina, pero poniendo el énfasis sobre uno de ello. Cuando la balanza cae del lado del aspecto

¹² Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 1, expediente No. 12- 86, página No.3, fecha de sentencia: 17-09-86.



poniendo el énfasis sobre uno de ello. Cuando la balanza cae del lado del aspecto subjetivo, se considera en el sentido inverso por administración la actividad realizada por los órganos a los que se asigna aquel carácter; en cambio, cuando el que predomina es el aspecto objetivo, la administración pública como sujeto estará integrada por el conjunto de órganos y entes que realizan la actividad que se estima como administrativa.

La administración pública por lo tanto, es la institución imprescindible del Estado, ya que sitúa el sentido, condiciones y el papel del mismo. La administración pública es conceptuada no por su contexto social y cultural, sino por su institucionalidad, ya que se construye a partir de reglas, normas, acuerdos y formas de desempeño; es decir, se percibe como una organización compleja, sin asociarla con los imperativos de la sociedad.

1.8. Características de la administración pública

- a. Bien común: El bienestar de toda la comunidad mediante la implementación de leyes que avalen el cumplimiento de esta finalidad u objetivo concreto.
- b. Actúa sobre la organización privada: Es un sistema de tipo tutelar que abarca a toda la comunidad. Esta organización privada necesita de la administración pública para su desempeño de manera armoniosa pues sirve como regulador de aquella.
- c. División de tareas: Tal como se ha comentado con anterioridad la administración pública se divide en diferentes instituciones, departamentos u oficinas, cada una de



estas, esta conformada por personal que realiza diferentes funciones. Estas instituciones son el medio por el cual se exterioriza la personalidad del Estado.

- d. Empleados públicos: Son todos aquellos empleados que no pertenecen a una institución o empresa privada. Dentro de estos empleados se encuentran los docentes de instituciones educativas públicas, médicos de hospitales o sanatorios públicos, policías, investigadores, etc.
- e. Infraestructura: Los edificios públicos, la infraestructura, se encuentra en casi cualquier punto del país o nación que representen. Así, en cada ciudad se encuentran los hospitales públicos, instituciones educativas públicas, departamentos de policía, organismos municipales, etc.
- f. Eficiencia: Se encarga de dar aviso al poder político sobre ciertas irregularidades o posibles desviaciones por parte de la sociedad o alguno de sus sectores. También debe tomar medidas frente a cambios o imprevistos (por ejemplo frente a catástrofes naturales).

1.9. Elementos de la administración pública

Es preciso analizar todos los elementos que conforma a la administración pública en todos sus aspectos y como estos se desarrollan dentro del territorio nacional, para coadyuvar con la finalidad del mismo ante sus ciudadanos:
el bien común.



- a. **Universalidad:** “El fenómeno administrativo se da donde quiera que existe un organismo social, porque siempre debe existir coordinación sistemática de medios. La administración se da por lo mismo en el Estado, en el ejército, en la empresa, en las instituciones educativas, en una comunidad religiosa, etc.”¹³

Lo anterior quiere decir que la administración requiere una coordinación para la consecución de una finalidad, por lo que el Estado debe de tener una correcta comunicación con sus entidades para lograr su cometido dentro del territorio nacional.

- b. **Especificidad:** “A pesar de que la administración va siempre acompañada de otros fenómenos de distinta índole, el elemento administrativo es específico y distinto a los que acompaña.”¹⁴

La administración pública, deberá de establecer una especificación respecto a la función que desarrolla, es por esto que se puede determinar que cada situación debe de resolverse conforme al organismo que se desarrolla.

- c. **Unidad temporal:** “Aunque se diferencien etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, éste es único y, por lo mismo, en todo instante de la operación de una organización se están dando, en mayor o menor proporción, todos o la mayor parte de los elementos administrativos. Así, al hacer los planes, no por eso se deja de mandar,

¹³ García, Garrido. Sayira Marina. 2014 *“Los elementos y principios de la administración pública y su vigencia en el siglo XXI”*. Guatemala. (s.e.), Pág. 3.

¹⁴ Ibid.



de controlar, de organizar, etc. Por lo mismo, se puede afirmar que es un **proceso interactivo y dinámico.**¹⁵

La unidad temporal responde a la manera en la cual se deben de realizar los proyectos dentro del territorio nacional, afirmando que es importante la organización de la forma en la cual estos serán aplicados para tener una reacción correcta de las personas administradas dentro del territorio nacional.

- d. Unidad jerárquica: “Todos los que poseen carácter de jefes en un organismo social, participan en diversos grados y modalidades, de la misma administración. Así, en una organización forman un solo cuerpo administrativo, desde el Presidente, hasta el último empleado”.¹⁶

Se puede determinar entonces que la unidad jerárquica se realiza a través de la organización estatal, la cual es determinada y coordinada por los jefes superiores los cuales contratan a sus funcionarios que estarán a su cargo y que son personas de su plena confianza, ya que todos deben estar sujetos a una jerarquía dentro de la institución pública a la que fueron contratados, con los cuales se determina como se deben de planear y ejecutar los proyectos de la administración pública, y a quienes les deben presentar los avances de la actividad que realizan a través de la misma jerarquía, así como todas los demás asuntos que requieran alguna actuación administrativa por parte del Estado.

¹⁵ Ibid. Pág. 4.

¹⁶ Ibid.



Si uno de sus funcionarios contratados no cumple con sus funciones y realiza sus actividades contrarias a sus funciones, sus jefes superiores están en la obligación de someterlo a los tribunales de justicia, para que sean castigados conforme al delito o los delitos cometidos durante el tiempo en que desempeñaron el cargo al cual fueron nombrados, ya que para no llegar a esto es importante estar sujeto a las leyes, reglamentos, compromisos, ya que nadie es superior a la Constitución Política de la República.

Ahora bien, los elementos que integran a la administración pública, son los siguientes:

- a. El órgano administrativo: Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

Lo anterior determina la importancia que tienen los órganos administrativos dentro de la administración pública, ya que estos son el vínculo que tiene esta con la población en general, a través de estos se informan cómo debe de funcionar los distintos asuntos relacionados con el gobierno y sus instituciones.

- b. Actividad administrativa: esta se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración para cubrir su finalidad.

La actividad administrativa, es en otras palabras la forma en la cual el Estado otorga los servicios conducentes a los administrados, es decir el cumplimiento de sus obligaciones como organismo rector del país.



- c. Finalidad: bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no solo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del artículo uno que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y su fin supremo es el bien común.
- d. El Medio: el servicio público es el medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común.

Lo anterior establece la forma en la cual se puede realizar los proyectos de la administración pública, es por esto que se puede determinar que es de gran importancia que todos los aspectos de esta posean una forma como se pueda poner en consideración una vía entre el Estado y los administrados, de tal forma que no exista ningún tipo de malentendido entre estos.

1.10. Principios de la administración pública

Es necesario analizar cuáles son los principios de la administración pública y como esta se puede desarrollar dentro de Guatemala, cabe destacar que es preciso determinar que los principios de la administración pública obedecen a la manera en la cual el Estado lo desarrolla, esto quiere decir que es el propio país el que determina cómo se debe de abordar esta temática dentro de su propio territorio; en Guatemala, esta situación está difusa a través del ordenamiento jurídico nacional. En tal sentido se debe de tomar en consideración en primer término lo establecido por la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN); los cuales se delimitan de la manera siguiente:



a. **Principios de la planificación:** esto se refiere a los principios que regirán como debe de realizarse la administración pública dentro de un gobierno, estableciendo la importancia de que cada uno de estos principios posean un orden concatenado para que puedan cumplir con la función que le ha sido otorgada en la administración pública; dentro estos principios se pueden encontrar los siguientes:

- Principio de la precisión: consiste en cada institución que tiene cabida dentro de la administración pública, ha sido creada por una razón específica y como tal debe de responder, respecto a su función.
- Principio de la flexibilidad: la flexibilidad en la administración pública, consiste en la capacidad de respuesta que tienen los elementos de recursos humanos y demás persona.
- Principio de la unidad: esto quiere decir que todas las instituciones de la administración pública trabajarán en un mismo sentido para cumplir con las finalidades de los proyectos gubernamentales.

b. **Principio de la coordinación:** es el primer paso práctico de etapa dinámica, es el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico y, es una función permanente porque en forma constante hay que estar integrado.





CAPÍTULO II

2. El derecho municipal y la administración pública municipal

Es necesario analizar en que consiste el derecho municipal y como este se desarrolla dentro de Guatemala, de tal manera que se pueda establecer la forma en la cual existe la administración pública municipal dentro del territorio.

2.1. Definición de derecho municipal

Es necesario definir en que consiste el derecho municipal y cuáles son los elementos que lo conforman dentro del territorio nacional, en tal sentido, se puede determinar que el derecho municipal, es la parte especializada del derecho administrativo, que se encuentra en constante cambio, adaptándose al proceso que se opera en la estructura social y que su vez repercute en las instituciones del Estado.

Se puede definir al derecho municipal como: “rama del derecho público institucional, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo”.¹⁷

Lo anterior, quiere decir que es una rama del derecho público que determina como debe de gestionarse los problemas que surgen dentro del urbanismo, refiriéndose a este como la manera en la cual las ciudades y departamentos se dividen de forma más pequeña dentro de un territorio determinado.

¹⁷ Ossorio Manuel. Op. Cit. Pág. 325.



El derecho municipal también se puede definir como: “rama del Derecho Público que estudia las normas que rigen el desenvolvimiento de la administración pública del municipio, considerado como fenómeno social, histórico, jurídico y político, indagando su origen, su desarrollo actual y sus perspectivas de transformación, para lograr su consolidación institucional como instrumento para la preservación de la democracia participativa ciudadana dentro de un estado determinado”.¹⁸ Esta definición, por su parte, determina que esta rama del derecho estudia lo conducente a la administración del municipio, misma que se considera como publica debido a la manera en la cual los fondos y obras del municipio, son para el bien común del mismo, de tal forma que se logre su desarrollo a través de la ejecución de las obras y que se promueva la participación ciudadana activa dentro del contexto municipal.

Por lo tanto, el derecho municipal, es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales.

Además, “es una rama científicamente autónoma del derecho público, con acción pública que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del desarrollo municipal y tiene relación estrecha con el derecho administrativo. El municipio también puede ser ilustrado desde los siguientes puntos de vista:

¹⁸ <https://jorgemachicado.blogspot.com/2011/12/dmcd.html> (consulta: 22 de mayo 2021).



1. El municipio como expresión político teórico, como forma de la democracia y apoyo de la libertad;
2. Análisis del municipio desde el punto de vista de la ciencia de la administración;
3. El municipio como dirección de gobierno, junto a los departamentos y el Estado formando el campo de la ciencia constitucional.”¹⁹

Lo anterior, se presta para establecer que la autonomía municipal es de gran importancia para que este funcione, toda vez que, en Guatemala, cada municipio es responsable de si mismo y como tal debe de gestionarse y solucionar las distintas situaciones que se presentan dentro de su accionar. De lo anterior, se puede afirmar que existen tres características fundamentales del derecho municipal y por ende de la administración municipal como tal:

- a) Libre autodeterminación del vecindario para elegir sus gobernantes,
- b) legislación local propia referente a problemas también locales (costumbres, transito, edilidad, etc.),
- c) organización de servicios públicos locales (sanidad, desagües, agua potable, alumbrado, policía, transportes, comunicaciones, etc).

Estas deben de converger para poder considerarse como un derecho municipal activo y también que la administración municipal funcione de forma correcta, ya que tienen libertad para legislar conforme con su necesidad, por lo tanto, si existe una infracción

¹⁹ Hernández, Antonio María. **Derecho municipal**. Pág. 1.



dentro de una municipalidad, puede ser que en otra sea permitido y viceversa, esta autodeterminación la que permite que cada municipalidad funcione correctamente y que como tal pueda responder a sus necesidades.

2.2. Objeto del derecho municipal

Se puede determinar que el objeto del derecho municipal no puede ser otro que el municipio, concurriendo el camino de la ciencia jurídica sobre el origen histórico, la naturaleza definición, elementos y fines de la institución municipal, así mismo su inserción en el Estado, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. Al estudiar el derecho de la ciudad es indispensable el fundamento sociológico de la institución municipal, constituido por la ciudad y las relaciones de vecindad.

Lo anterior, se trata del enfoque de la ciencia jurídica sobre el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, competencia y demás aspectos del gobierno administración y finanzas locales. Al ser el derecho de la ciudad, es forzoso estudiar el basamento sociológico de la institución municipal, constituido obviamente por la ciudad y las relaciones de vecindad. Tampoco escapa a esta parte del derecho público lo relativo al derecho municipal comparado, ya que estamos en presencia de una institución de vigencia universal, cualquiera que sea el régimen político imperante en los Estados.

El derecho municipal, partiendo de la base sociológica y del análisis histórico de la institución comunal, debe abarcar el derecho municipal político (que estudia la teoría del municipio), el derecho municipal constitucional (referido a las estructuras gubernativas



locales), el derecho municipal administrativo (que investiga al municipio como administración local) y el derecho municipal financiero (que analiza las finanzas locales) es decir, las distintas partes del derecho municipal donde se aplican los principios de estas ciencias. Solo de tal modo se puede aspirar a desenvolver en plenitud la honda y compleja temática municipal, asimismo enriquecida con los aportes del derecho municipal comparado.

2.3. Administración pública municipal

Diversos tratadistas y estudiosos del derecho nacional e internacional equiparan a la administración municipal con el municipio, no diferenciando entre uno y otro concepto y al momento de abordar el tema de administración municipal, se trata al municipio indistintamente, haciendo referencia a este último. Esta consideración conlleva a la formulación de la idea de que municipio es sinónimo de administración municipal, sin embargo, aunque de forma poco visible, técnicamente ambas instituciones no se confunden.

“La administración municipal es la que se encarga del gobierno en el municipio, y las facultades administrativas comunales son dentro de una formula general, todas aquellas que necesariamente deben ejercer las administraciones municipales para la satisfacción de los intereses locales, es decir, lo que concierne directa o indirectamente a todos los habitantes del municipio.”²⁰ Se puede determinar entonces que la administración de la

²⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Op. Cit.* Pág. 169.



municipalidad, responde a la forma en la cual se gobierna el municipio y como este debe de cumplir con sus propios objetivos, para tratar de cumplir el bien común dentro del territorio municipal del cual están encargados.

Sistema integrado por los funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, que prestan servicios para la municipalidad. Corresponde a cada municipalidad, organizar la administración de acuerdo con sus necesidades propias de cada uno y presupuesto, tiene una estructura gerencial sustentada en normas de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y control posterior, por lo tanto, se relaciona a la administración municipal con el conjunto de personas que prestan los servicios en la municipalidad.

La administración municipal, se divide de la siguiente forma:

a) Alcalde:

La administración municipal tiene competencias administrativas propias y delegadas. Puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, deportivas, recreativas y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la vida y satisfacer las necesidades de los vecinos.

El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales a través de:

1. La municipalidad y sus dependencias administrativas;
2. La mancomunidad de municipios;
3. Concesiones otorgadas por un plazo máximo de 25 años



Representa a la municipalidad y al municipio, es el personero legal de la misma, **sin** perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal y presidente del Concejo municipal. Tiene atribuciones como dirigir la administración municipal; representar a la entidad; presidir las sesiones del Concejo Municipal y desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo y Policía Municipal; además de autorizar los matrimonios civiles;

b) Hacienda Municipal:

Son las finanzas municipales que comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el patrimonio del municipio.

Los ingresos del municipio son provenientes del aporte constitucional (10% /municipios) en forma mensual, así como el producto de los impuestos, donaciones, arbitrios, contribuciones por mejoras, préstamos, intereses. Teniendo la entidad libre administración de sus bienes, su ejercicio fiscal es de enero a diciembre, y será fiscalizado por la Contraloría General de Cuentas.

c) Concejales:

Son miembros del órgano de deliberación y de decisión, sustituirán al alcalde en caso de ausencia temporal. El Concejo del municipio reconoce, respeta y promueve las alcaldías indígenas, comunitarias o auxiliares. Estas son entidades representativas de las comunidades en especial como vínculo de relación con el gobierno municipal y las comunidades a las que representa. El nombramiento de alcaldes comunitarios o



auxiliares lo emite el alcalde Municipal y tienen atribuciones de promover la organización y participación sistemática y efectiva de la comunidad

d) Síndicos:

Al igual que los concejales, son miembros del órgano de deliberación y de decisión y tienen atribuciones especiales de representar a la Municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas, y tener el carácter de mandatarios judiciales.

La Organización Administrativa Municipal de forma completa:

a) Concejo Municipal (alcalde, síndicos y los concejales)

b) Alcalde Municipal

c) Alcaldías comunitarias o auxiliares

d) Juzgados de asuntos municipales y de tránsito

e) Oficinas técnicas municipales:

e.1) Dirección Municipal de Planificación

e.2) Oficina Municipal de la Mujer

e.3) Administración financiera integrada

f) Servicios municipales

g) Policía Municipal

2.4. El municipio y la administración municipal

Se puede definir al municipio como: "la primera o menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (ayuntamiento) y habitantes de un término



jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas”.²¹

“Es el conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están, organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.²² Esta tiene gran aceptación dentro del derecho guatemalteco, se preocupa por iniciar definiendo lo que sería el motivo de su contenido, es decir, el motivo para la existencia de dicho Código y la razón por la cual se deben normar jurídicamente sus aspectos más sobresalientes además toma en consideración parte de los elementos que conforman al municipio.

El actual Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, no concede una definición como tal sobre municipio, sin embargo, al regular su naturaleza, en el Artículo 2, establece que “es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

En efecto, se infiere que el municipio es un conjunto de personas individuales ubicadas en un territorio determinado y constituirán una unidad básica de la organización territorial del Estado, pues no será único sino coexistirá con otros y su fin principal será alcanzar el

²¹ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de Derecho Usual**. Pág. 758.

²² Calderón Morales. Hugo. **Op.cit.** Pág. 149.



bien común, al ser el fin supremo del Estado, en concordancia con el artículo 1 de la Constitución Política de la República.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 253, regula el carácter de institución autónoma de los municipios, y con esa base norma las funciones de elegir a sus propias autoridades las cuales serán las responsables de administrar los municipios, de obtener y disponer de sus recursos y la de atender los servicios públicos locales y satisfacer las necesidades de su población por medio de la delegación que le brinda la Constitución Política de la Republica de Guatemala . Se expone que el municipio es una persona jurídica instituida para cumplir las necesidades de una población que vive en un determinado territorio. Es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa del estado. Dicha organización debe estar regida por las leyes que para este fin sean creadas. De acuerdo a lo establecido en el Código Municipal decreto 12-2002 del congreso de la Republica en el artículo 8 en el cual se establecen los elementos básicos del municipio:

- a) La población
- b) El territorio
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción
- d) La comunidad organizada
- e) La capacidad económica
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar
- g) El patrimonio del municipio.



2.5. Funciones del municipio

El Artículo 253 de la Constitución Política de Guatemala establece: “entre otras funciones le corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades
- b) Obtener y disponer de sus recursos
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”.

Constitucionalmente se les reconoce a los municipios la capacidad de elegir a sus autoridades y atender los servicios públicos; para la realización del bien común. El municipio es una institución autónoma se encarga de realizar y administrar los servicios que necesita el pueblo. Una función importante de la municipalidad es la planificación, el control y la evaluación del desarrollo y crecimiento de su territorio. También se presta especial atención a los aspectos sociales y a buscar contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos. En el actual Código Municipal Decreto número 12-2002, los alcaldes guatemaltecos han reafirmado el carácter autónomo de los municipios. La Municipalidad plantea la necesidad de la descentralización como estrategia para el fortalecimiento municipal.

La capacidad económica se identifica con el nivel de vida de las personas así como del poder adquisitivo de los contribuyentes, o sea sus ingresos económicos, y como principio que rige, especialmente el régimen tributario, resulta relevante a considerar dentro de los



elementos del municipio, pues este, obtendrá ingresos, mediante impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones, que le permitirán no solamente hacerse de un patrimonio propio del que se dispondrá sino que serán el medio para satisfacer las necesidades de la población, a través de los servicios y obras que con ellos se realizarán. De tal modo, los habitantes deben poseer cierta capacidad económica, que respalde y permita al municipio desarrollar sus actividades, con base a los ingresos que se obtendrán dentro de su seno, además de la asignación presupuestaria que constitucionalmente le corresponde a las municipalidades.

El municipio debe contar con una base de carácter legal, que fundamente al mismo, que le de vida jurídica y regule adecuadamente las actividades que conllevarán a la realización del bien común, como fin último del Estado. Por ello resulta coherente que dentro de un Estado de Derecho se posea un ordenamiento jurídico municipal, que parta de la Constitución Política de la República, como la máxima ley y consecuentemente, se extienda en leyes especiales y ordinarias, reglamentos, acuerdos y demás normas de carácter jurídico que regulan la materia municipal, con la intención de que se cuente con un marco que haga posible la descentralización del poder del Estado a los municipios y que estos conozcan los límites, atribuciones, derechos y obligaciones que les permiten actuar y cumplir con los imperativos por los cuales se constituyen.

El municipio, como institución autónoma, cuenta con una serie de bienes propios que en suma conforman su patrimonio. El patrimonio del municipio, permite que este obtenga y haga uso de los recursos que se utilizarán en el cumplimiento de sus fines, en la



satisfacción de necesidades de la población y en la realización del bien común como premisa fundamental del Estado.

Entre dichos bienes se señalan: “Los ingresos que por disposición constitucional, el Estado debe trasladar a cada Municipalidad, el producto de impuesto que el Congreso decreta a favor de las municipalidad; donaciones; bienes muebles e inmuebles comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones; ingresos de préstamos y empréstitos; ingreso por multas; tasas, Etc.”

Los bienes anteriores, forman parte de la hacienda municipal y al respecto, el Código Municipal, Decreto 12-2002 y sus reformas, de los artículos 99 al 138 contempla el Título VI relativo a la hacienda municipal, desarrollando lo referente a las finanzas municipales, el endeudamiento municipal, la asignación constitucional y el presupuesto municipal.

2.6. Relación entre derecho municipal y administración municipal

El derecho municipal como ciencia jurídica del derecho, resulta relevante dentro del ámbito de la administración municipal, ya que, al contener y estudiar normas, principios, instituciones y doctrinas relativas a la institución municipal, aporta fundamentos que sustentan y auxilian al municipio en la realización de sus fines y funciones. Sin limitar lo anterior, el derecho municipal de igual forma aportará elementos que son imprescindibles para comprender a la administración municipal, desde su origen hasta el proceso para su conformación y el posterior poder local que ostentará para el cumplimiento de los fines que le son asignados, dando una explicación jurídico científica del papel que dentro del



Estado tiene esta y sus relaciones con los individuos que conforman la población a la que pretende satisfacer las necesidades que le son propias.

En cuanto a las fuentes formales del derecho municipal, como parte del estudio del mismo, permiten entender el proceso legal que da lugar a la administración municipal; si bien es cierto, el municipio surge de forma espontánea, en la actualidad se encuentra contemplado en la legislación y tanto su creación, funciones y competencias, en virtud de las necesidades históricas, sociales, culturales y políticas que presenta cada circunscripción municipal, deben encuadrarse en un marco legal que le de vida jurídica, para actuar dentro de un Estado de Derecho. En virtud de lo expuesto, no se puede dejar relegado al derecho municipal dentro del estudio de la estructura jurídica de la administración municipal, pues como una base científica para su comprensión se hace menester recurrir a él.

2.7. El ordenamiento territorial municipal

El Ordenamiento Territorial, es el mecanismo utilizado por las autoridades competentes para la administración de un determinado territorio. Está enfocado íntegramente al municipio, en donde tienen participación tanto las autoridades de la comuna como los vecinos del municipio.

“El objetivo principal del Ordenamiento Territorial consiste en la regulación de los usos del suelo, asignando, construyendo de manera conjunta las reglas de ocupación del territorio y las directrices para el desarrollo de las actividades económicas. En esa



perspectiva, el ordenamiento territorial requiere de una mirada más profunda a las dinámicas territoriales, de la puesta en marcha de sistemas de información más detallados y de acuerdos referente a inversiones vinculadas al desarrollo del municipio”.²³

Los Planes de Desarrollo Municipal son complementarios para la realización de los debido a que el primero da la pauta de necesidades y soluciones para que el segundo desarrolle su implementación en el municipio. Un debe contemplar un carácter normativo y por lo tanto debe ser obligatorio que sea aprobado como reglamento de aplicación por la Corporación Municipal.

Incluso un documento que tenga los elementos necesarios para ser un Plan de Ordenamiento Territorial, en la medida que no sea aprobado por la autoridad competente, en este caso, el concejo municipal y el alcalde, posiblemente no sea más que una propuesta o un proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial. El Plan de Ordenamiento Territorial, se relaciona con otros instrumentos de planificación municipal como los planes sectoriales, los planes de gobierno y los planes de desarrollo municipal.

²³ Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal. Pág. 19.





CAPÍTULO III

3. El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Es necesario analizar en qué consiste el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural en Guatemala y como este se ejecuta en Guatemala, de tal manera que se pueda establecer cuáles son sus funciones y la manera en la cual este debe de aplicarse en el territorio nacional.

3.1. Antecedentes

El antecedente histórico de lo que es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural actual, lo constituye las Coordinadoras Interinstitucionales, "las cuales nacen en el año de 1976, dentro de las cuales se contaba con la participación de diferentes funcionarios de instituciones públicas que tenían presencia a nivel departamental y municipal, las cuales se encontraban presididas a nivel departamental por el gobernador departamental con el objeto de formular planes de desarrollo a nivel departamental y municipal siempre con la coordinación entre diferentes instituciones especialmente las públicas".²⁴ En tal sentido, se puede determinar que los consejos de desarrollo urbano surgen ante la necesidad que existe dentro del territorio nacional de que existen para poder establecer bajo qué condiciones y circunstancias, se deben de realizar las

²⁴ Muñoz Velásquez, Zuleth Oriana. **Los Consejos Municipales de Desarrollo, la participación ciudadana, su reconocimiento jurídico y el desarrollo socioeconómico del Municipio de San Miguel Dueñas del departamento de Sacatepéquez.** Pág. 13.



planeaciones para poder dentro de la medida de lo posible y conforme a su presupuesto de realizar todas aquellas gestiones que permitan obtener progreso respecto a la infraestructura de cada uno de las regiones de Guatemala.

“Es hasta mil novecientos ochenta y cuatro cuando se emite la Ley del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional que buscaba recuperar el camino perdido en lo referente a la descentralización. Luego se promulga la actual Constitución vigente (1985), en la cual se establece que la administración será descentralizada (Artículo 224), y se crean los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Artículos 225 y 226) que tendrán a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural”.²⁵

Como último antecedente tenemos el Decreto 52-87 del Congreso de la República el cual crea la primera Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en la cual se estructuraban los consejos locales de desarrollo, que fueron declarados inconstitucionales posteriormente en una acción iniciada por el Ingeniero Jorge Antonio Serrano Elías, estableciendo que violaban la autonomía municipal.

Es en el año 2002 que se crea la actual Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Ley que se crea con el propósito de promover el desarrollo integral del país, conjuntamente con la participación de la población guatemalteca. Asimismo, dicha Ley cuenta con su Reglamento, contenido en el Acuerdo Gubernativo Número 461-2002 del 29 de

²⁵ Ibid. Pág. 15.



noviembre de 2002, el cual hace posible el proceso administrativo y ejecutivo propio de los Consejos de Desarrollo.

3.2. Principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo

El artículo 2 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo los cuales son:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel.
- e) La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, de los pueblos maya, xinca y garífuna, y de la población no indígena, sin discriminación alguna.
- f) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna, y de la población no indígena.
- g) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.



3.3. Objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de los consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es garantizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

3.4. Definición

Según el artículo 1 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, “el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”. Por lo que se puede determinar que esta institución sirve para establecer como debe de realizarse las distintas situaciones que sirvan para mejorar la infraestructura de cada uno de los territorios del territorio nacional y como estos deben de realizarse a favor de la población.

Doctrinariamente se puede definir de esta forma: “El sistema de organización territorial, que está formado por varias partes o niveles que funcionan como un todo, y cada una de sus partes va a depender una de la otra, cuya finalidad es promover de forma sistemática la descentralización económico-administrativa, como medio para promover el desarrollo



integral del país, facilitando la participación organizada y coordinada de toda la población y el impulso del desarrollo”.²⁶

En ese contexto, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se define como el conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos que persiguen la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural para lograr de esta forma la participación de la población para alcanzar el desarrollo integral del país, como objetivo general del mismo, por medio de la orientación y coordinación de las acciones y esfuerzos del sector público a través de la generación, ejecución, instrumentación y operación de planes, programas y proyectos encaminados a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país a nivel nacional, departamental, municipal y local.

Se puede observar, que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el conjunto de órganos administrativos descentralizados, que tienen por objeto las políticas de desarrollo urbano y rural para del país, siendo cada uno de los consejos que lo componen, competentes dentro de la jurisdicción para la cual fueron creados, a nivel nacional, regional (conjunto de departamentos), departamental, municipal y comunitario. Guatemala cuenta con una serie de instrumentos legales y mecanismos institucionales de participación ciudadana, que se concretan en particular en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que crea el Sistema Nacional de Consejos convirtiéndolo en

²⁶ Guarán Baeza, Luis Adolfo. **La falta de capacitación de la mujer indígena que participa en los Consejos Municipales de Desarrollo como limitante a su incidencia en el desarrollo local: el caso del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez.** Pág. 10.



el espacio de diálogo entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.

Se puede observar, que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el conjunto de órganos administrativos descentralizados, que tienen por objeto las políticas de desarrollo urbano y rural para del país, siendo cada uno de los consejos que lo componen, competentes dentro de la jurisdicción para la cual fueron creados, a nivel nacional, regional (conjunto de departamentos), departamental, municipal y comunitario. Guatemala cuenta con una serie de instrumentos legales y mecanismos institucionales de participación ciudadana, que se concretan en particular en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que crea el Sistema Nacional de Consejos convirtiéndolo en el espacio de diálogo entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo para el beneficio de sus respectivas comunidades.

El Sistema de Consejos de Desarrollo se integra por niveles, en la siguiente manera:

1. El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural;
2. El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
3. El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo;
4. El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo;
5. El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.



3.5. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural -CONADUR-

Tanto la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 225, así como el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo número 461-2002, en su artículo 25, establecen que es la Instancia Superior y constituye el Órgano máximo y representativo del Sistema de Consejos de Desarrollo, se crea para la organización y coordinación de la administración pública. Es coordinado por el Presidente de la República e integrado por: Director Ejecutivo, Secretaría y Comisiones de Trabajo.

Integración De conformidad con el Artículo 5 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se integra de la siguiente manera:

- El Presidente de la República, quien lo coordina;
- Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones;
- El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe;
- El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garífuna;



- Un representante de las organizaciones cooperativas;
- Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Dos representantes de las organizaciones campesinas;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo; Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- Un representante de las universidades privadas del país.

Como se puede observar en el listado anterior, El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se integra por más de una veintena de funcionarios públicos y representantes de organizaciones privadas del país, constituyendo así un gigante burocrático, político, disfuncional e ineficaz.

- Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se encuentran reguladas en el Artículo 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, pero a mi opinión las siguientes son las funciones más importantes conforme al presente trabajo de investigación:



- Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial; (función objeto de análisis sobre aparente antinomia con el artículo 253 literal c) de la Constitución).
- Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación;
- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.

En tal sentido se puede determinar que el Plan de Ordenamiento Territorial está compuesto por un conjunto de objetivos, acuerdos, directrices, metas, programas, acciones y normas adoptadas colectivamente para administrar y orientar estrategias que determinan las potencialidades de un territorio y la localización de la población, la vivienda, las actividades socioeconómicas, las vías, los servicios, las áreas protegidas y de amenazas naturales, a corto, mediano y largo plazo.

Se puede observar que el Plan de Ordenamiento Territorial está orientado a la administración de un determinado territorio y la solución de la problemática y necesidades que está posea, por lo que esta facultad otorgada al Consejo Nacional de Desarrollo



Urbano y Rural le es prácticamente imposible de cumplir correctamente ya que no puede conocer las necesidades de las distintas poblaciones del país, por lo que según mi opinión esta facultad debe de ser exclusivamente del Municipio, ya que gobiernan una porción de terreno menor y por ende conocen a profundidad las necesidades del territorio de su jurisdicción.

3.6. Consejo Comunitario de Desarrollo

De conformidad con el artículo 52 del Acuerdo Gubernativo 461-2002 Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece que el Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural tiene por objeto que los miembros de la comunidad interesados en promover y llevar a cabo políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad.

Las funciones del Consejo Comunitario de Desarrollo, se encuentran reguladas en el artículo 14 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que según mi opinión las más importantes son las siguientes:

1. Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad;
2. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad



con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio;

3. Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos;
4. Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

Se puede determinar entonces que el Sistema de Consejos de Desarrollo se encuentra integrado por 5 órganos jerárquicamente organizados: el Consejo Nacional, Regional, Departamental, Municipal y el Comunitario. Cada uno de ellos posee un ámbito de competencia y funciones, empezando desde el más bajo que sería el Comunitario, hasta el más alto que es el Nacional. Cada uno de estos Consejos se encuentran integrados por una gran cantidad de funcionarios públicos y representantes sectoriales, los cuales no son electos democráticamente para su representación, sino que la gran mayoría de ellos son puestos políticos, por lo que su función y trabajo no siempre son llevados a cabo en su totalidad.



CAPÍTULO IV



4. Antinomia jurídica sobre la competencia del ordenamiento territorial estipulada en los artículos 225 y 253 literal "c" de la Constitución Política de la República de Guatemala

Es necesario analizar en que consiste la antinomia jurídica en el caso de la competencia del ordenamiento territorial dentro de los artículos 225 y 253 literal "c" de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como los efectos que se generan de esta antinomia dentro del ordenamiento jurídico de Guatemala.

4.1. Consideraciones Generales

El presente trabajo de investigación comprende la antinomia jurídica que se genera al analizar el artículo 225 de la Constitución, respecto a la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, a quien se faculta, entre otras cosas, a formular las Políticas de Ordenamiento Territorial –POT- para el territorio del país. De igual forma, luego del análisis realizado al artículo 253 de la Constitución, se observa que le es otorgada a las Municipalidades del país, la calidad de entes autónomos, con varias facultades, entre ellas en la literal "C" que es atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción. Surgiendo así un conflicto sobre quién de estas dos entidades es la competente para implementar las Políticas de Ordenamiento Territorial, ya que ambas instituciones les han sido conferida esta política dentro del territorio nacional, por lo tanto, se debe de determinar la razón jurídica que provoca la existencia de un conflicto de



determinar la razón jurídica que provoca la existencia de un conflicto de competencia de ordenamiento territorial entre el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y las Municipalidades en Guatemala, en tal sentido debe de resolverse esta antinomia para saber cómo se deben de implementar las políticas respecto al ordenamiento territorial dentro del territorio nacional; para poder impulsar con esto el urbanismo y desarrollo de infraestructura y vivienda en el país.

El ordenamiento territorial es de suma importancia para Guatemala, ya que a partir de este se determina la forma en la cual se debe de realizar el mismo para una correcta aplicación de las políticas y de las obras que se han de cumplir en virtud del territorio que es otorgado a cada municipio en el territorio nacional.

En ese contexto, se puede determinar que conforme a lo normado en la Constitución Política de la Republica de Guatemala en el Artículo 225, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial, por lo tanto, corresponde conforme con la ley a este consejo la planificación y ejecución de los proyectos que tengan que ver con el desarrollo del país respecto a la utilización de los terrenos dentro de Guatemala.

Por contraparte el Artículo 253 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala, regula la autonomía municipal, dentro de la cual y conforme con el literal c de este artículo, se encuentra incluida, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, lo cual genera



un conflicto sobre a quien corresponde efectivamente la ejecución del ordenamiento territorial; ya que no queda claro dentro de la ley y esto se ha prestado a malas interpretaciones sobre a quién efectivamente corresponde la competencia.

Esta situación no tiene una respuesta en la actualidad, toda vez que conforme las municipalidades a nivel nacional, el plan de ordenamiento territorial son un cuerpo normativo básico de planificación y regulación urbana conformado por normas técnicas, legales y administrativas que las Municipalidades de Guatemala establecen para regular y orientar el desarrollo de su territorio dentro del marco de la ley; mientras que la finalidad del el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se encarga de formular políticas y normas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.

Se puede determinar que en muchas ocasiones la municipalidad tiene desarrollado un plan de ordenamiento territorial en sus respectivas jurisdicciones, pero el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural posee otra planificación y políticas de desarrollo, con lo cual existe un conflicto de intereses que al final solo afectan a la población, vulnerando entonces el bien común el cual es la finalidad para la cual está organizado el estado de Guatemala.

De lo anterior surge entonces una antinomia, debido al conflicto que genera el determinar quién es en realidad el que posee la capacidad para aplicar las políticas de ordenamiento territorial, toda vez que no está claro y la Corte de Constitucionalidad no se ha pronunciado sobre este tópico, por lo que ambas instituciones poseen la misma competencia en tal sentido, es preciso que se establezca que institución debe de ser



responsable del urbanismo y la organización territorial dentro de la jurisdicción de su territorio.

4.2. Antinomias jurídicas

Es necesario determinar en qué consisten las antinomias jurídicas para luego establecer la importancia de las mismas dentro de la tesis que se presenta, de tal forma que se pueda aplicar el conocimiento que aporta la doctrina para la problemática planteada.

En tal sentido, se afirma que “la contradicción aparente o real entre dos leyes o entre dos pasajes de una misma ley”.²⁷ En ese sentido, se puede afirmar que las antinomias responden a las distintas contradicciones que se presentan en la las leyes , por motivo de su promulgación, presenta la ley en determinados casos.

Se debe de tomar en cuenta al derecho como un todo no como un elemento que está en la ciudad sino como parte de un sistema lógicamente concatenado de observancia general, es por eso que las antinomias se llevan a cabo dentro del derecho mismo, debido a que hay ocasiones en las cuales una o más leyes tratan de reglamentar una conducta determinada es importante resaltar estos puntos de las antinomias, pero de puntos de vista opuestos en cada norma, lo cual ocasiona que exista discrepancia sobre cómo se abordará la conducta que se intenta regular en los casos en los que se presenten.

²⁷ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 76.



Adentrándose en el ámbito de las antinomias jurídicas, se puede afirmar que son una de las mayores discusiones que se establecen entre los juristas, debido a la complejidad y la problemática que las mismas plantean.

“El problema de las antinomias es el problema de encontrar (si es que existe) el criterio que permita al operador jurídico optar por una norma u otra para fundar su decisión, y en consecuencia la búsqueda de la coherencia no se centra tanto en el rechazo apriorístico de las antinomias, cuya existencia generalmente se acepta, cuanto en la búsqueda de criterios que permitan resolverlas.”²⁸

Las antinomias existen, debido a que existe una complejidad de actividad legislativa debido en muchas ocasiones a la falta de idoneidad de quienes elaboran los textos legales en el Organismo Legislativo, falta de un estudio jurídico profundo o bien porque los mismos son promulgados con mucho tiempo de diferencia entre una y otra norma en el mismo sentido; es decir unos decretos pueden legislar el mismo asunto pero con veinte años de diferencia o más, lo cual hace que se enfrenten los criterios de los legisladores de diferentes periodos legislativos por los cambios dinámicos de la sociedad y el Derecho; entendiéndose que la ley no es infalible debido a que la misma es promulgada, redactada y sancionada por humanos.

También las antinomias jurídicas existen debido a que el derecho es muy amplio y cuando existe una rama científica con tanta amplitud como el derecho se debe recurrir al criterio

²⁸ *Ibid.* Pág. 270.



filosófico de que existieran dos enunciados que se enfrenten para llegar a la misma conclusión; interpretando este principio quiere decir que en materia legal puede haber dos leyes que regulen una misma conducta con distintos resultados.

“Es obvio que las antinomias plantean siempre un problema de aplicación del derecho, pues el aplicador debe escoger una de las normas incompatibles para justificar su decisión, para lo cual habrá de contar con un criterio que le permita efectuar esa elección”.²⁹

En virtud de esta problemática se puede afirmar que el núcleo del mismo se magnifica en el campo de la aplicación del derecho ya que cada vez que se quiere aplicar la ley se encuentra ante la disyuntiva de elegir la forma legal idónea por la incompatibilidad de dos preceptos legales que regulan una situación fáctica.

Se puede determinar que las antinomias generan entre sí diversa cantidad de supuestos y teorías debido a las condiciones en la cual se presente no obstante; tienen elementos en los cuales coinciden todos los autores, Estos son la existencia de dos juicios que se oponen entre sí a través de una conducta en común y cuando no se contradicen síntoma la misma conducta y la normal de distinta forma, Estableciendo una incompatibilidad de un mismo ordenamiento jurídico válido dentro del mismo tiempo espacio y materia y que afectan los mismos sujetos en diferentes circunstancias, Por lo cual se hace muy difícil determinar bajo qué ley o bajo qué criterio se debe de juzgar la conducta.

²⁹ Betegón, Jerónimo. **Lecciones de teoría del derecho**. Pág. 269.



Respecto a su clasificación, se puede afirmar que son las siguientes:

- a) Entre una norma que manda hacer y una norma que prohíbe
- b) Entre una norma que manda hacer y una norma que permite no hacer
- c) Entre una norma que prohíbe hacer y una norma que permite hacer

En ese sentido y analizando lo determinado por el autor señalado, se puede determinar que, existirá una antinomia total cuando ninguna de las normas puede ser aplicada sin entrar en conflicto con la otra por su parte la antinomia total parcial se dará cuando una de las normas nunca puede ser aplicada sin entrar en conflicto pero la otra en un campo adicional de aplicación también podemos encontrar a la antinomia parcial que cederá cuando una de las normas tiene un campo de aplicación en la cual entra en conflicto pero también tiene un campo de aplicación en la cual el conflicto no se produce.

Dentro de éstas también se pueden encontrar antinomias que esconden la realidad de la validez de un enorme conflicto las cuales son conocidas por la doctrina como antinomias aparentes y también aquellas antinomias que se producen entre normas perfectamente válidas sólo que plantean el problema de que norma elegir y qué norma aplicar las cuales son conocidas también como antinomias reales.

Debe de establecerse que en las antinomias aparentes no existe un problema de coherencia normativa debido a que la norma en si no entra en contradicción con una norma superior o por regular una materia que no le compete.



Por su parte en las antinomias reales la coherencia no se realiza en la forma en la cual se redacta la norma sino en la forma en la cual se debe de aplicar ya que existen dos o más formas de resolver una misma situación para una misma causa a través de varios cuerpos jurídicos distintos; lo cual imposibilita establecer cuál de todos debe de aplicarse generando un conflicto al momento de la aplicación de la ley sustantiva.

4.3. La importancia del ordenamiento territorial en Guatemala

Es necesario analizar en que consiste el ordenamiento territorial en Guatemala además de establecer la importancia que este representa dentro de país y como este debe de ser aplicado.

En tal sentido, se debe de iniciar afirmando que “La planificación y el ordenamiento territorial de los municipios son procesos técnico-políticos y participativos que se complementan entre sí y son el medio para auto determinar las decisiones del desarrollo urbano y rural en el municipio. Parten del conocimiento por parte de las autoridades administrativas del territorio y sus habitantes y del comportamiento de sus dinámicas sociales, culturales, económicas, ambientales y político-institucionales para identificar la problemática y potencialidades del municipio y con base a ellas, plantear alternativas a través de la planificación estratégica y operativa y del reglamento de ordenamiento territorial de cada uno de los municipios que conforman el país, así como la asignación de recursos para incidir en el desarrollo del territorio”.³⁰

³⁰ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **¿Cómo elaborar un plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en Guatemala?** Orientaciones generales. Pág. 4.



Se puede determinar que se ha ideado el ordenamiento territorial como la manera en la cual los municipios, así como los departamentos y el país en general puedan realizar gestiones que permitan el desarrollo de estos territorios enfocado en la necesidad de cada uno, de tal manera que se pueda generar un progreso en todo el país, pero que satisfaga la necesidad de cada de las áreas de interés, de tal manera que cada una de las áreas que conforman Guatemala.

Ahora bien, respecto a la planificación territorial, se puede determinar que es un proceso técnico-político y participativo que se basa en el conocimiento, análisis e interpretación cuantitativa y cualitativa de los procesos y dinámicas sociales, económicas, ambientales, de riesgo y político institucionales.

Esto quiere decir que “es la ruta estratégica que dirige las acciones e intervenciones de los actores o entidades, con el propósito de alcanzar los objetivos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo”³¹. El proceso también permite establecer la relación entre los plazos y alcances de la planificación, establecer escenarios políticos, sociales, ambientales y de riesgo, contribuyendo a que las estrategias de país respondan al futuro deseado; también busca que la implementación de acciones reduzca la problemática y desarrolle las potencialidades.

Por su parte, al referirse al ordenamiento territorial, se afirma que es el soporte físico de las actividades humanas, es un sistema complejo donde interactúan factores

³¹ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala**. Pág. 21.



ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales. El ordenamiento territorial se concibe como un proceso de diálogo y concertación ciudadana entre diferentes actores que con intereses particulares conviven en el territorio, el cual requiere de una relación de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno municipal. Es un elemento de la planificación del desarrollo que, tiene como objetivo identificar áreas de gestión territorial, que, por medio de directrices y lineamientos normativos, orientan la toma de decisiones en función de la vocación del suelo y de las tendencias de crecimiento de los lugares poblados y del desarrollo urbanístico. El ordenamiento territorial contribuye a la reducción de amenazas y vulnerabilidades por lo que fortalece la gestión del riesgo.

4.4. Antinomia jurídica sobre la competencia del ordenamiento territorial estipulada en los artículos 225 y 253 literal "c" de la Constitución Política de la República de Guatemala

Es necesario que se establezca como funciona la competencia del ordenamiento territorial y la manera en la cual se debe de realizar la misma en virtud de la antinomia que esta estipulada en los artículos 225 y el artículo 253 "c" de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

En tal sentido, se debe de analizar la manera como están regulados los artículos en cuestión, se iniciará con el artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala. El cual establece lo siguiente:

Artículo 225.- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo



Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

Este artículo regula entonces que el consejo nacional de desarrollo urbano y rural, es la entidad autorizada para desarrollar las políticas de desarrollo así como la del ordenamiento territorial de determinado municipio, por lo que es acertado afirmar que esta entidad debe dar los lineamientos y procedimientos que se deben de seguir para poder participar dentro del desarrollo del territorio así como la manera en la cual se debe de establecer el ordenamiento territorial de cada uno de los territorios de Guatemala, por lo que ellos están encargados de las políticas que se llevarán a cabo dentro de cada una de las formas en las cuales se quiere realizar el desarrollo de los territorios que conforman Guatemala, debido a que estos son los que generan las políticas que se deben de seguir y las intentan llevar a cabo para el correcto cumplimiento de su función administrativa municipal.

Por su parte, el Artículo 253 regula lo siguiente: Artículo 253. Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.



De los artículos anteriores se infiere que la autoridad municipal goza de independencia y autonomía necesaria para organizar, ampliar y ordenar el territorio que le corresponde, sus calles y avenidas, bulevares, barrios, cantones, colonias, parcelamientos urbanos y asentamientos humanos, aldeas, caseríos, áreas verdes, parqueos, vías de tránsito entre otros; es decir que pueden regular todo aquello que se refiera al urbanismo del municipio de la ciudad.

La Corte de Constitucionalidad se pronuncia al respecto: "tratándose de una disposición de gobierno municipal, corresponde a las autoridades legítimas del municipio decidir sobre la forma y sentido de las vías públicas, regulando el tránsito o circulación de personas por los lugares de uso común, siendo tales autoridades las que asumen la responsabilidad política y administrativa por las disposiciones que adopten teniendo como elemento de su discrecionalidad el decidir acerca de su ornato, utilidad, importancia y valores estéticos, aspectos que son decididos con base a una potestad legítima de la autoridad que, por mando constitucional goza de autonomía."³²

Por lo tanto, se puede afirmar que existe una antinomia entre los dos artículos debido a que les asignan la misma función a cada uno de estas entidades ya sea municipalidades o el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, por lo tanto, dentro de la práctica existen situaciones en las cuales las municipalidades deciden sobre su propio territorio en algunas situaciones de ordenamiento territorial para luego encontrar que estas deben de ser atendidas por lo que decidió el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural de

³² Corte de Constitucionalidad. Expediente 240-87, Sentencia de 9 de abril de 1988.



Guatemala en tal sentido se debe de atender la especialidad de la norma respecto a la autonomía municipal y como esta debe de ser entendida dentro del territorio nacional, toda vez que son estas las que establecen las necesidades que tiene cada territorio porque las municipalidades están pendientes de las necesidades de estos, no obstante existen situaciones en las cuales estas decisiones se ven contrapuestas una frente a la otra; por lo tanto no se avanza en el desarrollo y ordenamiento territorial de cada uno de las regiones que conforman Guatemala.

En tal sentido es necesario que el Congreso de la República de Guatemala junto con representantes del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y de las municipalidades de Guatemala a través de la asociación nacional de alcaldes municipales de Guatemala, forman una mesa técnica estableciendo las competencias que tendrán sobre el ordenamiento territorial cada una de estas entidades de tal forma que se creó un reglamento sobre que situaciones compete a la municipalidad y cuales al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural de tal manera que existe una uniformidad de criterios avalado por ambas instituciones en la cual no exista una contraposición, de criterios otorgando seguridad y certeza jurídica en las decisiones que tanto el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural como las municipalidades decidan y esto se traduzca en la mejora de la infraestructura del país. respecto a cada una de las regiones que conforman Guatemala y con eso también ayudar al bien común de cada una de las personas que habitan el territorio nacional.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El ordenamiento territorial es de suma importancia para Guatemala, ya que a partir de este se determina la forma en la cual se debe de realizar el mismo para una correcta aplicación de las políticas y de las obras que se han de cumplir en virtud del territorio que es otorgado a cada municipio en el territorio nacional. Existe una antinomia jurídica que se genera al analizar el Artículo 225 de la Constitución, respecto a la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, a quien se faculta, entre otras cosas, a formular las Políticas de Ordenamiento Territorial para el territorio del país. De igual forma, luego del análisis realizado al Artículo 253 de la Constitución, se observa que le es otorgada a las Municipalidades del país, la calidad de entes autónomos, con varias facultades, entre ellas en la literal "C" que es atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción. Surgiendo así un conflicto sobre quién de estas dos entidades es la competente para implementar las Políticas de Ordenamiento Territorial, ya que ambas instituciones les han sido conferida esta política dentro del territorio nacional.

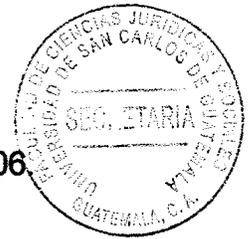
En virtud de lo anterior, es necesario que a través de la cooperación interinstitucional entre el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y las Municipalidades de Guatemala, redacten un reglamento conjunto que determinen como deben de realizarse la planeación territorial dentro de cada contexto municipal, de tal forma que pueda saber cómo se deben de implementar las políticas respecto al ordenamiento territorial dentro del territorio nacional; para poder impulsar con esto el urbanismo y desarrollo de infraestructura y vivienda en el país.



BIBLIOGRAFÍA



- BETEGÓN, Jerónimo. **Lecciones de teoría del derecho**. México: Ed. McGraw Hill, 2012.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de Derecho Usual**. Guatemala: Ed. Astrea, 2008.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Manual de derecho administrativo**. Guatemala, Ed. Estudiantil Fénix, 2006.
- Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 1, expediente No. 12- 86, página No.3, fecha de sentencia: 17-09-86.
- Corte de Constitucionalidad. Expediente 240-87, Sentencia de 9 de abril de 1988.
- Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. Gaceta No. 91. Expediente 3350-2008. Fecha de sentencia: 29/01/2009.
- Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 86. Expediente. 25-2007. Fecha de sentencia: 20/11/2007.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al derecho**. México; Editorial Porrúa, 2004.
- GARCIA, GARRIDO. Sayira Marina. **Los elementos y principios de la administración pública y su vigencia en el siglo XXI**. Guatemala. (s.e.), 2014.
- Guarán Baeza, Luis Adolfo. **La falta de capacitación de la mujer indígena que participa en los Consejos Municipales de Desarrollo como limitante a su incidencia en el desarrollo local: el caso del municipio de Sumpango del departamento de Sacatepéquez**. Guatemala: (s.e.) 2000.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. **Derecho municipal**. México: Ed. UNAM, 2003.
- <http://www.cintras.org/textos/congresodh/elderechoalaintegridadjmg.pdf>. (consultada: 2 de septiembre del 2021).
- <https://jorgemachicado.blogspot.com/2011/182/dmcd.html> (consulta: 22 de mayo 2021).
- MUÑOZ VELÁSQUEZ, Zuleth Oriana. **Los Consejos Municipales de Desarrollo, la participación ciudadana, su reconocimiento jurídico y el desarrollo socioeconómico del Municipio de San Miguel Dueñas del departamento de Sacatepéquez**. Guatemala: (s.e.), 2006.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Argentina: Ed. Heliasta, 2007.



PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado**. Guatemala, Ed. Estudiantil Fénix, 2006.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del estado**. México: Ed. Porrúa, 2005.

REYES GARCIA, Mayra Alejandra. **Análisis Constitucional de los Deberes del Estado**. Guatemala: (s.e.), 2014.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **¿Cómo elaborar un plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en Guatemala?** Orientaciones generales. Guatemala: (s.e.), 2018.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala**. Guatemala: (s.e.), 2017.

Legislación:

Constitución Política de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Municipal. Decreto Número 12-2002, Congreso de la República de Guatemala, 2012.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002, Congreso de la República de Guatemala, 2002.